



PARECER n. 00201/2024/PFANP/PGE/AGU

NUP: 48610.007761/2001-20

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

INDEXAÇÃO: Parecer 0201-24 IR. Relatório AIR. Revisão Resolução 16/2008. Especificações de Qualidade Do Gás Natural.

EMENTA: RELATÓRIO FINAL DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. ESPECIFICAÇÕES E CONTROLE DE QUALIDADE DO GÁS NATURAL. MINUTA DE RESOLUÇÃO. SUBMISSÃO À DIRETORIA COLEGIADA. INEXISTÊNCIA DE ÔBICES.

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-GERAL DA ANP

1. Trata-se de encaminhamento dos autos em epígrafe para análise jurídica da proposta de minuta revisora (SEI 4078344) da Resolução ANP nº 16, de 2008, que trata das especificações e controle de qualidade do gás natural.

2. Em 11/08/2021, a Diretoria Colegiada da ANP, através da Resolução de Diretoria nº 466/2021(SEI 1542551), decidiu aprovar a instituição de Grupo de Trabalho para desenvolvimento da AIR visando a revisão dos limites de hidrocarbonetos estabelecidos na Resolução ANP nº 16, de 2008, que trata das especificações de gás natural.

3. Constituído o Grupo de Trabalho acima referenciado, foi feito Relatório Preliminar Análise de Impacto Regulatório para tratar da Especificação dos hidrocarbonetos do gás natural (SEI 2176273) bem como se tornou necessária a reinstauração do Grupo de Trabalho para a conclusão da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para subsidiar a revisão da Resolução ANP nº 16, de 17 de junho de 2008.

4. Ultrapassada tal fase, foi elaborada a minuta revisora da Resolução nº 16/2008 (SEI 4037397) a qual foi submetida à SGE, que emitiu o PARECER Nº 12/2024/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-# (SEI 4059261) com dois anexos (Anexo I Parecer 12/2024/SGE-CQR/SGE - SEI 4059287 e Anexo II 12/2024/SGE-CQR/SGE - SEI 4059289).

5. Também encontram-se acostados aos autos a Minuta de Resolução da 16, de 2008 (Minuta Revisora) após a análise da SGE (SEI 4078344), o Relatório de Análise de Impacto Regulatório Nº 1/2024/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ, que trata da Análise de impacto regulatório da revisão da Resolução ANP nº 16/2008, excetuando especificações referentes aos teores de hidrocarbonetos (SEI 4104472) e o Relatório AIR - Hidrocarbonetos do Gás Natural (SEI 4037395), que cuida da "Análise de Impacto Regulatório (AIR) de possíveis soluções para o problema regulatório, configurado no fato de os teores de hidrocarbonetos presentes no gás natural de diferentes fontes e ofertantes não se enquadrarem na atual norma, a Resolução ANP nº 16, de 17 de junho de 2008."

6. Importante salientar que o Relatório da AIR - Hidrocarbonetos do Gás Natural, foi tratado no processo administrativo 48610.217931/2021-26, apensado a estes autos, cuja recomendação à Diretoria Colegiada da ANP foi de "Aprovação da Avaliação de Impacto Regulatório executada por Grupo de Trabalho Interno que indica, no seu Relatório Final, a Opção 2 ("Manter a especificação atual do gás natural prescrita na Resolução ANP nº 16, de 2008, no que diz respeito aos limites dos hidrocarbonetos e prever dispositivo possibilitando autorizações ou alterações dos seus limites em casos específicos") como solução do problema regulatório configurado no fato de que a nova fonte de gás natural predominante no país, qual seja o gás associado do pré-sal, não se enquadra nas especificações vigentes dispostas na Resolução ANP nº 16, de 2008. "

7. Assim, submetido tal relatório à Diretoria Colegiada da Agência, o mesmo foi aprovado através da Resolução de Diretoria nº 122, de 7/03/2024 (A Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, considerando o constante no processo nº 48610.217931/2021-26, e com base no Relatório nº 1/2023/SBQ, na Tabela de análise da Consulta Prévia do Relatório Preliminar da AIR (SEI nº 3611352) e no Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria nº 5/2024/SBQ, resolve, por unanimidade: Aprovar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria ANP nº 36, de 16 de agosto de 2021 e a continuidade do rito regulatório conforme previsto na ação 4.14 da Agenda Regulatória 2023-2024.).

8. Este o relato. Segue a análise jurídica.

9. Frise-se, inicialmente, que esta manifestação jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos constantes, até a presente data, nos autos do processo e que compete a esta Consultoria Jurídica prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo permitido adentrar ao mérito da conveniência e da oportunidade dos atos praticados no âmbito de atuação do gestor público, nem ainda analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

10. De fato, aos órgãos da Advocacia-Geral da União compete, técnica e exclusivamente, auxiliar as Administrações assessoradas na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes e, ainda, as opções viáveis, segundo o ordenamento pátrio, para consecução das políticas públicas a cargo dos organismos assessorados. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que efetivamente não vincula a Administração servida, mas que, necessariamente, lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas.

11. Trata-se de minuta de resolução que cuja proposta é revisar a Resolução ANP nº 16/2008, que estabelece a especificação do gás natural, nacional ou importador, a ser comercializado em todo território nacional, com o objetivo de aplicar a alternativa normativa disposta no Relatório de Análise de Impacto Regulatório Nº 1/2024/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ, que apontou como melhor solução regulatória a opção nº 4 ali relacionada ("... Diante dos resultados do ranqueamento das opções regulatórias, para fins de aprimorar a regra sobre a possibilidade de comercialização de gás natural não conforme mediante acordo entre partes, a Opção 4 indicou maior pontuação (34,1%) (...), sendo a Opção 4 a seguinte: Comercialização de gás não conforme, exceto para características de O₂, CO₂ e H₂S, limitada ao uso do gás para fins industriais e geração de energia elétrica e com prévia apresentação do acordo entre partes para ANP.).

12. Pois bem, realizada a Análise de Impacto Regulatório (AIR), foi elaborado o Relatório Final de Análise de Impacto Regulatório, que vem a ser o "ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado", conforme o artigo 2º, V, do Decreto 10.411/2020, diploma que Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

13. Observe-se que a AIR "Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos"^[1], sendo certo que o Relatório Final de AIR é justamente a forma "de se apresentar o resultado desse processo, que consolida as principais conclusões dessa análise"^[2].

14. Veja-se que a teor do já mencionado Decreto 10.411/2020, a análise de impacto regulatório passou a ter que ser necessariamente realizada (à exceção das ressalvas legais) desde de abril de 2021 (art. 24, I, b).

15. Aponte-se para a necessidade de **MOTIVAR** as escolhas regulatórias das agências reguladoras, com base em elementos técnicos e econômicos, sendo esta condição essencial da regulação e tendo como fundamento, também, na necessidade de legitimar tais escolhas frente à sociedade, os agentes regulados e os órgãos de controle. Permite-se, com isso, a melhoria da qualidade regulatória, com foco na eficiência; e, para não ir além, é de boa técnica, atendendo aos artigos 26, 27 e 30, do Decreto 9.191/2017, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

16. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se **cada vez mais importante que a decisão regulatória esteja bem fundamentada**, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

17. O **princípio da eficiência**, constitucionalizado pela Emenda 19/98, e cuja obediência se impõe a toda a administração pública, surge com mais força nas escolhas regulatórias adotadas pelas agências, cuja legitimidade de atuação depende das suas posições técnicas e neutras, na busca da melhor efetividade do mercado regulado, em benefício da sociedade.

18. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido **pragmatismo jurídico**, **mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja**

feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados.

19. Outrossim, o pragmatismo jurídico de que trata essa nova diretriz do direito público consubstancia-se como argumento de reforço ou de descarte da decisão – sem que se admita sua aplicação em linhas gerais. Nas palavras de José Vicente Santos de Mendonça: "o pragmatismo serve como guia à interpretação da norma, inclusive a regulatória, asseverando-se como último passo de justificação da decisão"

20. Nesta toada, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela administração pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público, *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Grifo nosso).

21. Desse modo, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

22. Por conseguinte, o interesse público queda-se muito mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.

23. Por fim, reforça-se que a motivação/justificativa para as escolhas regulatórias das agências reguladoras é precedente para a legitimidade das normas que edita. Rafael Carvalho Rezende Oliveira esclarece que "*A necessidade de maior legitimidade, transparência e accountability justifica a instituição de canais participatórios na regulação, que permitem a integração da sociedade civil na formulação de políticas públicas regulatórias e na fiscalização dos reguladores*". Explica, o autor, que a participação social pode ser instrumentalizada através das consultas e audiências públicas e salienta que o risco trazido pela reduzida participação é a "captura dos interesses pelas empresas reguladas". Após descrever os avanços na implementação de instrumentos e participação, aponta a necessidade de aprimoramento através de medidas como "**apresentação das informações necessárias para a compreensão da discussão, com linguagem clara e acessível, especialmente quando envolver questões técnicas, abrindo margem para efetiva e efetivas contribuições por parte dos setores econômicos e sociais**".

24. Neste sentido, atendendo-se ao acima explicitado bem como com o objetivo de trazer a motivação e fundamentação necessária à edição do ato normativo, a Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ, promoveu os necessários estudos através da Análise de Impacto Regulatório e de seu relatório final, sendo certo que seu resultado deve ser submetido ao crivo da Diretoria Colegiada da ANP, nos termos do artigo 15 do Decreto 10.411/2020, que assim dispõe:

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório de AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.

25. Chama-se atenção, por necessário, do disposto no Regimento Interno da ANP:

Art. 25 O Relatório de Análise de Impacto Regulatório elaborado pela ANP poderá ser objeto de consulta prévia específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo.

§ 1º O Relatório de Análise de Impacto Regulatório deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise, devendo conter, quando aplicável, as contribuições recebidas na consulta prévia específica e a motivação expressa das razões técnicas que justificam o acolhimento das contribuições.

§ 2º As deliberações contrárias às recomendações expressas no Relatório de Análise de Impacto Regulatório deverão ser fundamentadas pela Diretoria Colegiada.

§ 3º Caso não seja realizada a consulta prévia de que trata o caput, a motivação para tal deverá ser apresentada pela unidade responsável quando do encaminhamento do relatório de AIR para a manifestação da Diretoria Colegiada de que trata o art. 26. (Redação dada pela Portaria ANP nº 29/2021)

Art. 26. A Diretoria Colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ação regulatória aos objetivos pretendidos, indicando a ação a ser tomada pela unidade responsável.

26. Assim, deverá a SBQ promover o cumprimento do parágrafo terceiro do artigo 25, acima mencionado.

27. Nos termos do artigo 15 do Decreto 10411/2020, acima mencionado, também foi elaborada a minuta do ato normativo a ser editado, acostada ao SEI 4078344.

28. Veja-se que faz-se necessária a **identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora** em apreço. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. É importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal da Agência Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

29. Neste sentido, a Lei 9748/97 estabelece em seu artigo 8º, I, que a ANP terá como finalidade promover a **regulação**, a contratação e a fiscalização **das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis**, contida na política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e **na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos**, o que contempla a regulação, especificações e controle de qualidade do gás natural, tal qual destacado pela SBQ no item 21 do Relatório Final de Análise de Impacto Regulatório.

30. Quanto à **FORMA** da minuta de Resolução, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução da Diretoria nº 803/2018 - disponível em https://www.gov.br/anp/pt-br/acao-a-informacao/qualidade-regulatoria-1/manual-elaboracao-atos-normativos_v2-0.pdf), que atende as regras contidas na Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

31. Em linha com a essa legislação, e considerando os aspectos de técnica legislativa e formais, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Superintendência de Governança E Estratégia - SGE da ANP, nos termos do PARECER Nº 12/2024/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-~~e~~.

32. Não consta dos autos - pelo menos não até o presente momento - manifestação da SBQ acerca do Parecer emitido pela SGE. No entanto, consta minuta de resolução nominada "Minuta de Resolução da 16, de 2008 - Minuta Revisora - Pós SGE (4078344)", o que faz crer que houve a incorporação das sugestões feitas pela SGE à minuta original, o que deverá ser confirmado

posteriormente pela própria SBQ. Note-se que há um documento denominado "Parecer 2 SBQ pós SGE (SEI 4071234)", porém o referido documento encontra-se bloqueado para consulta.

33. Quanto à minuta de Resolução em si, a mesma encontra-se acostada nos autos eletrônicos com versão final após a revisão efetuada pela SGE (conforme mencionado em item anterior) -no documento SEI nº 4078344 e não há quaisquer questionamentos ou dúvidas jurídicas em relação à mesma. Ressalte-se, ainda, que é matéria eminentemente técnica, não sendo competência deste órgão jurídico imiscuir-se em tais assuntos.

34. Faz-se mister apontar para o fato de que, em sendo aprovada pela Diretoria da ANP a minuta acostada aos autos, a mesma deverá ser submetida à consulta pública pelo período mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, em atenção ao artigo 9º, §2º da Lei 13848/2019, e também em atenção ao Art. 9º, do Decreto 10411/2020 bem como artigo 33 e seguintes da Portaria ANP 265/2020 (Regimento Interno).

35. Por todo exposto, não vislumbro óbices de que a matéria tratada nos autos seja submetida ao crivo da Diretoria Colegiada, apontando para a necessidade de que sejam atendidas ou justificadas as considerações feitas no presente parecer.

36.
37.

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2024.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610007761200120 e da chave de acesso 94434b2a

Notas

1. ² [^] *Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 3ª Edição 2020. Brasília, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Pág. 6. Disponível em <http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Site/Assets/Paginas/AIR/Manual%20de%20Analise%20de%20Impacto%20Regulatorio%20%28AIR%29%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Resultado%20Regulatorio.pdf>*
2. - *idem*



Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1569073861 e chave de acesso 94434b2a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-07-2024 18:47. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1569073861 e chave de acesso 94434b2a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-07-2024 14:52. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO
DESPACHO n. 01824/2024/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.007761/2001-20

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00201/2024/PFANP/PGF/AGU**.

Encaminhe-se à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 25 de julho de 2024.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610007761200120 e da chave de acesso 94434b2a



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1570590708 e chave de acesso 94434b2a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-07-2024 14:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
